

Article

« Le Canada et la consolidation de la paix. La formulation d'une nouvelle approche pour la politique étrangère canadienne »

Charles-Philippe David et Martin Bourgeois

Études internationales, vol. 29, n° 3, 1998, p. 577-598.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703919ar>

DOI: 10.7202/703919ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Le Canada et la consolidation de la paix

La formulation d'une nouvelle approche pour la politique étrangère canadienne*

Charles-Philippe DAVID et Martin BOURGEOIS**

« La vieille conception de la sécurité entre États, née dans la guerre froide, cède le pas à une nouvelle approche centrée sur une sécurité humaine durable.

Par le passé, notre pays a été un leader dans le maintien de la paix. Mon but est d'en faire un leader dans celui de la consolidation de la paix. »

(Le ministre Lloyd Axworthy)¹

RÉSUMÉ: Cet article présente l'approche canadienne sur la consolidation de la paix. L'objectif visé par notre analyse est de montrer comment le gouvernement canadien a développé ce concept dans le but d'en constituer un élément central de sa politique étrangère. Notre thèse est que la mise en œuvre d'une expertise dans le domaine du peacebuilding permet aux décideurs canadiens de définir un nouveau créneau pour le Canada dans le domaine de la gestion des conflits intra-étatiques.

ABSTRACT: This article examines the Canadian approach to peacebuilding. Our analysis shows why and how Canada developed this new concept of peacebuilding and adapted it to become a central goal of its foreign policy. Our thesis is that implementation of this approach allows Canadian decision-makers to explore new ways by which Canada can attempt retaining a leading role in the area of intrastate conflict management and resolution, a "niche" through which the Middle Power status of its foreign policy can be reasserted.

* Cet article a initialement fait l'objet d'une présentation lors du x^e colloque de l'Association franco-canadienne d'études stratégiques qui s'est tenu à Caen en octobre 1997 sur le thème « les dimensions non-militaires de la sécurité ». Cette recherche est rendue possible grâce aux subventions pluriannuelles obtenues auprès du CRSHC, du MAECI et du PAFAC (de l'UQAM).

** Charles-Philippe David est titulaire de la Chaire Téléglobe+Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques et professeur titulaire de science politique à l'Université du Québec à Montréal; Martin Bourgeois est candidat à la maîtrise en science politique à l'Université du Québec à Montréal. Leurs travaux dans le domaine de la consolidation de la paix sont effectués dans le cadre du Groupe de recherches sur les interventions de paix dans les conflits intra-étatiques (GRIPCI) de la Chaire.

1. Lloyd AXWORTHY, « Allocution prononcée à l'Université York : Pour une paix durable : La mise en place d'une initiative canadienne de consolidation de la paix », Déclaration #96/46, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, North York, Ontario, le 30 octobre 1996, p.7.

En raison de sa participation active aux opérations de Casques bleus depuis 1956, le gouvernement canadien a réussi à se tailler un rôle significatif sur la scène internationale. Le Canada est un des seuls pays au monde à avoir participé à la grande majorité des opérations de paix de l'ONU, où il s'est avéré un chef de file, jusqu'à tout récemment. Au début des années 1990, le Canada a connu une crise qui a eu des répercussions sur son engagement aux Nations Unies et, par voie de conséquence, sur sa politique étrangère². Trois facteurs ont engendré cette crise.

Le gouvernement canadien a d'abord été victime d'une débâcle financière importante. Après avoir essuyé une baisse de leurs ressources budgétaires, les ministères des Affaires étrangères et de la Défense nationale ont dû procéder à une réforme visant à réduire leurs effectifs et leurs programmes. Cette cure d'amincissement a laissé des séquelles évidentes au niveau de la contribution canadienne aux opérations de maintien de la paix. Alors que la demande pour ce type d'opérations n'a cessé d'augmenter, les ressources canadiennes allouées au maintien de la paix n'ont cessé de diminuer. Depuis quelques années, le nombre d'États participant aux opérations de paix de l'ONU a augmenté considérablement³. Un bon nombre d'États d'Asie, comme le Pakistan, le Bangladesh et le Japon, en plus des pays européens dont la France, la Fédération de Russie, la Pologne et la Grande-Bretagne, consacrent actuellement d'importantes ressources aux opérations de maintien de la paix qui dépassent largement celles du Canada. En date du 30 avril 1997, le Canada, avec ses 1083 Casques bleus, glissait au sixième rang des pays fournisseurs de contingents aux opérations de maintien de la paix⁴. Enfin, le Canada comme puissance moyenne a perdu beaucoup de crédibilité sur la scène internationale. En 1992, la majorité des troupes canadiennes stationnées en Allemagne, et mises à la disposition de l'OTAN, étaient rapatriées unilatéralement, sans avoir reçu l'aval des autres partenaires de l'Alliance atlantique⁵. En 1993 et 1994 des militaires canadiens étaient impliqués dans des incidents regrettables en Somalie et dans l'ancienne Yougoslavie. Puis l'enquête sur l'affaire somalienne révélait au monde entier que des membres de l'état-major des forces armées canadiennes avaient dissimulé une partie des preuves accablantes, incriminant les personnes responsables de cet incident⁶.

2. Notre réflexion poursuit l'argument déjà développé par Charles-Philippe DAVID et Stéphane ROUSSEL, « Une espèce en voie de disparition? La politique de puissance moyenne du Canada après la guerre froide », *International Journal*, vol. LII, hiver 1996-1997, pp. 39-68.

3. André DONNEUR et Stéphane ROUSSEL, « Le Canada: Quand la crédibilité et l'expertise ne suffisent plus », *Intérêt national et responsabilités internationales*, Montréal, Guérin Universitaire, 1996, p.146.

4. CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Le Canada et le maintien de la paix », *Document d'information*, Ottawa, 30 avril 1997, p. 10.

5. Le 17 septembre 1991, le ministère de la Défense nationale annonçait la fermeture des deux bases canadiennes en Allemagne (Baden et Lahr).

6. John DEMONT, « Bitter to the End: The Somalia Inquiry Takes its Best Shot and Ottawa Fires Back », *Maclean's*, 14 juillet 1997, pp. 12-20.

En réponse à cette crise, le Canada a renouvelé son engagement aux Nations Unies. Après cinquante ans, l'ONU demeure encore la plate-forme privilégiée par laquelle le Canada contribue aux efforts de sécurité. Même si l'organisation traverse actuellement une période difficile, le Canada continue d'accorder la plus haute importance à son rôle au sein des Nations Unies. L'ONU demeure l'une des seules (et dernières) institutions permettant au Canada d'exercer une certaine influence sur les questions multilatérales de sécurité⁷. C'est dans cette perspective que le gouvernement canadien milite ardemment, depuis quelques années, en faveur d'une réforme de l'organisation et d'une transformation de ses mandats⁸.

À l'ONU, le Canada a été particulièrement actif dans trois dossiers. Premièrement, des efforts ont été consacrés à améliorer le mécanisme des opérations de maintien de la paix. Pour être en mesure de mieux réagir face aux crises soudaines, le gouvernement canadien a piloté un projet qui mettra en œuvre, dès 1999, une capacité de réaction rapide. Ottawa a également créé un centre international de formation du personnel militaire qui contribue à la mise en place d'une force de maintien de la paix, adaptée au nouveau contexte stratégique international⁹. Deuxièmement, le Canada s'est engagé à réformer les structures de l'ONU. Une transformation du Conseil de sécurité et un assainissement des finances de l'organisation constituent deux priorités que le gouvernement canadien s'est fixées dans le cadre de cette réforme¹⁰. Troisièmement, le Canada a travaillé à l'élaboration du concept de consolidation de la paix. Ce concept constitue non seulement un tournant important au niveau des activités des Nations Unies, mais aussi pour la politique étrangère canadienne. La consolidation de la paix permet au Canada de renouer avec les activités de l'ONU et de développer de nouvelles expertises sur la scène internationale.

Cet article présente l'approche canadienne sur la consolidation de la paix. L'objectif visé par notre analyse est de montrer comment le gouvernement canadien a développé ce concept dans le but d'en constituer un élément

7. Dans le plus récent énoncé de politique étrangère du Canada, on peut lire : « Les Nations Unies continuent d'être le véhicule par excellence pour la poursuite de nos objectifs de sécurité dans le monde. La collaboration avec les autres États membres constitue pour le Canada le meilleur moyen de faire avancer ses priorités à ce chapitre. Dès lors, notre sécurité future passe par le succès de l'ONU. », CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Le Canada dans le monde : énoncé du gouvernement*, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1995, p. 31.

8. Dans le cadre de son analyse sur la réforme des Nations Unies, Albert Legault soulignait récemment que : « Les tentatives de réformer l'ONU ne sont pas nouvelles. En fait, la réforme de l'Organisation est un processus en perpétuelle évolution », dans ALBERT LEGAULT, « Maintien de la paix et réforme des Nations Unies », *Études internationales*, vol. xxvii, n° 2, juin 1996, p. 325.

9. Il s'agit du Centre Lester B. Pearson du maintien de la paix qui est situé à Cornwallis en Nouvelle-Écosse.

10. LLOYD AXWORTHY, « Allocution prononcée à la 51^e Assemblée générale des Nations Unies », *Déclaration #96/37*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 24 septembre 1996, pp. 10-11.

central de sa politique étrangère. Notre thèse est que la mise en œuvre d'une expertise dans le domaine du *peacebuilding* permet aux décideurs canadiens de définir un nouveau créneau pour le Canada dans le domaine de la gestion des conflits intra-étatiques. Dans le cadre de cet article, nous abordons trois dimensions de l'approche canadienne sur la consolidation de la paix. En premier lieu, nous introduisons le contexte qui a poussé le Canada à s'intéresser à ce concept et nous définissons la conception canadienne du *peacebuilding*. En second lieu, nous examinons brièvement les champs d'application du concept et nous analysons comment le Canada s'implique concrètement dans le *peacebuilding*. Enfin, à partir d'une analyse des concepts de puissance moyenne et de « *soft power* », nous nous demandons si la consolidation de la paix peut contribuer à l'évolution de la politique étrangère canadienne.

I – L'approche canadienne de la consolidation de la paix

Pourquoi le Canada s'intéresse-t-il au concept de consolidation de la paix ? Et comment s'est développée la conception canadienne du *peacebuilding* ? Les réponses à ces questions découlent directement du processus de réformes entamées par l'ONU pour faire face aux nouvelles exigences de la conjoncture internationale post guerre froide. Cette conjoncture se caractérise essentiellement par une complexification des conflits internationaux et une certaine paralysie de l'ONU dans la réalisation des opérations de paix. En conséquence, l'élaboration du concept de consolidation de la paix doit être comprise comme une tentative de surmonter ces obstacles.

A — Du *peacekeeping* au *peacebuilding*

Depuis le début des années 1990, la demande pour les interventions des Nations Unies a considérablement augmenté. Entre 1991 et 1994, 21 opérations de maintien de la paix ont été mises sur pied, soit trois fois plus que pour la totalité des missions de paix organisées par l'ONU depuis 1956¹¹. Toutefois, la capacité des Nations Unies à prendre en charge ces nouvelles opérations de maintien de la paix s'est avérée très limitée. En 1994, les Nations Unies dirigeaient 18 opérations de maintien de la paix, mobilisant 80 000 Casques bleus et gérant un budget annuel de près de 3,3 milliards \$US. En 1997, l'ONU fut active dans 17 opérations, qui ne regroupaient plus que 23 000 Casques bleus, et dont le budget ne se situait plus qu'aux alentours de 1,3 milliard \$US¹². Parallèlement, les conflits ont changé et se sont davantage complexifiés. La grande majorité des crises prend désormais racine à l'intérieur des frontières d'un État. Selon les données rapportées par l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), des vingt-cinq conflits armés

11. CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Document d'information*, « Le Canada et le maintien de la paix », Ottawa, décembre 1996, p. 1.

12. Paul LEWIS, « UN Juggles Fewer Troops and Less Cash to Keep Peace », *International Herald Tribune*, 5 mai 1997, p. 8.

majeurs qui ont sévi sur la planète en 1997, un seul a opposé deux pays (soit l'Inde et le Pakistan sur la situation du Cachemire)¹³. Les causes profondes de la plupart de ces conflits reposent, en effet, sur des différends ethniques, identitaires, religieux ou encore territoriaux, qui se produisent à l'intérieur des frontières et dont les répercussions peuvent être dévastatrices¹⁴. Non seulement les tâches des Casques bleus se sont multipliées, mais les missions de maintien de la paix sont devenues aussi beaucoup plus risquées et plus compliquées que par le passé.

Le 31 janvier 1992, le Secrétaire général de l'ONU déposa au Conseil de sécurité son rapport consacré à l'étude des conflits post guerre froide. Boutros Boutros-Ghali y concluait qu'une redéfinition des moyens d'intervention de l'Organisation des Nations Unies devait s'effectuer afin de mieux l'adapter à la conjoncture internationale¹⁵. Le Secrétaire général écrivait :

Nos buts doivent être désormais les suivants : D'essayer de déceler aussitôt que possible les situations porteuses de conflits et de parer au danger, par la voie diplomatique, avant que la violence ne se déclare ; lorsqu'un conflit éclate, d'entreprendre de rétablir la paix en réglant les différends qui le sous-tendent ; de maintenir la paix, aussi précaire soit-elle, lorsque cesse le combat et de contribuer à la mise en œuvre des accords auxquels sont parvenus les médiateurs ; de nous tenir prêts à prendre part au rétablissement de la paix sous ses diverses formes : *reconstruire les institutions et les infrastructures des nations déchirées par la guerre civile et les conflits internes* ; créer entre les nations précédemment en guerre des liens fondés sur l'avantage mutuel ; au sens plus large, enfin, d'essayer d'extirper les cause les plus profondes du conflit : misère économique, injustice sociale et oppression politique¹⁶. (nos italiques)

C'est dans cet esprit que fut introduit le nouveau concept de « consolidation de la paix¹⁷ ». Suivant les indications de Boutros Boutros-Ghali, la notion de *peacebuilding* ou de *consolidation de la paix*, devait être comprise comme une « action menée en vue de définir et d'élaborer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités¹⁸ ». Ainsi, le concept de consolidation de la paix reposerait sur l'idée selon laquelle les situations post conflits sont marquées par des conditions instables qui persistent une fois les

13. Agence France Presse, « Vingt-cinq conflits armés majeurs en 1997 », *Le Devoir*, 10 juin 1998.

14. NATIONS UNIES, « Introduction », *The Blue Helmets: a Review of United Nations Peace-keeping*, New York, Department of Public Information, pp. 4-5.

15. Boutros BOUTROS-GHALI, *Agenda pour la paix*, New York, Organisation des Nations Unies, A/47/277-S/24111, le 31 janvier 1992.

16. *Ibid.*, parag. 15.

17. Le concept de consolidation de la paix est défini et analysé en profondeur par Charles-Philippe DAVID et coll., *La Consolidation de la paix*, Montréal et Paris, l'Harmattan, Collection Raoul-Dandurand, 1997, 152p., et « Les limites du concept de consolidation de la paix », *La revue internationale et stratégique* (de l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques de Paris), n° 31, automne 1998 (à paraître).

18. BOUTROS BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, parag. 21.

affrontements armés terminés. Étant donné sa fragilité, le pays pourrait facilement basculer à nouveau vers le conflit et effacer tout progrès réalisé dans le cadre d'une intervention de maintien ou de rétablissement de la paix¹⁹. Les efforts de ce pays doivent par conséquent être soutenus par un ensemble de mesures visant à consolider la paix. Le succès d'une telle opération, selon ses concepteurs, dépend de la volonté et des ressources que les États engagent envers l'ONU pour assurer les conditions minimales et viables d'une amorce de *peacebuilding*.

En janvier 1995, le Secrétaire général déposa un rapport de situation analysant la progression des travaux en vue de renforcer les capacités de l'ONU à assurer la paix et instaurer un climat de sécurité sur le plan international. On constata que le débat auquel le rapport de 1992 avait donné lieu permit d'engendrer un « consensus international sur l'importance décisive que revêt le développement économique et social, fondement le plus solide d'une paix durable²⁰ ». En contrepartie, on réalisa que l'ONU ne pouvait assumer, à elle seule, le fardeau du règlement des conflits. Certains obstacles limitent la portée des interventions de l'Organisation des Nations Unies, notamment en ce qui a trait au financement des opérations de *peacebuilding* et à la disponibilité du personnel affecté à ces opérations²¹. En définitive, nota le Secrétaire général, ce sont les États membres qui doivent combler ces lacunes afin de s'assurer d'une conjoncture internationale propice à la consolidation de la paix²².

B — La conception canadienne du *peacebuilding*

En raison de son héritage diplomatique, de sa capacité politique, et de sa propension à vouloir contribuer à la stabilité internationale, le gouvernement canadien s'est senti directement concerné par la nécessité de répondre aux

19. Il faut noter que progressivement la consolidation de la paix est perçue comme étant également pertinente dans les situations pré-conflits où l'objectif est de prévenir l'éclatement de la violence par un renforcement des structures sécuritaire, politique et économique (fragilisées) d'un État qui, abandonné à lui seul, n'est pas en mesure d'agir. Voir John Paul LEDERACH, *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1997.

20. Boutros BOUTROS-GHALI, *Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies*, New York, Organisation des Nations Unies, A/50/60-S/1995/1, 3 janvier 1995, parag. 1-3.

21. Boutros BOUTROS-GHALI, *ibid.*, parag. 28-32.

22. « L'époque actuelle appelle une réflexion nouvelle, un effort commun et la mise au point de moyens inédits de régler les crises. [...] Avant toute chose peut-être, elles exigent une volonté de coopération et un attachement à un multilatéralisme véritable plus profonds que jamais auparavant », *ibid.*, parag. 103.

attentes fixées par Boutros Boutros-Ghali²³. Le Canada a donc multiplié ses efforts pour demeurer en tête de file des États innovateurs dans le domaine de la gestion multilatérale des conflits. Le gouvernement canadien a entrepris d'élaborer sa propre approche de la consolidation de la paix. Tout au long de l'année 1996, le gouvernement canadien a tenu des séances de consultations exhaustives avec ses spécialistes de politique étrangère à partir desquelles on a pu formuler une conception véritablement canadienne du *peacebuilding*²⁴.

Pourquoi une approche privilégiant la consolidation de la paix ? Inspirée par la définition introduite par Boutros Boutros-Ghali, l'interprétation canadienne souhaite explicitement lier ce nouveau concept à une vision renouvelée de la sécurité. Cette vision est celle de la « sécurité humaine ». Depuis février 1995, en effet, le gouvernement canadien veut mettre davantage l'accent sur la sécurité de l'individu. Celle-ci est mise en cause en raison de la faiblesse des États, incapables de garantir minimalement la justice, les droits humains, un développement durable dans des conditions pacifiques²⁵. Reconnaissant que les menaces ont changé et qu'il faut élargir sa vision de la sécurité, la politique canadienne entend accorder la priorité « à la lutte contre les menaces en mesure d'affecter les individus²⁶ ». Cette vision confirme la pensée exprimée par Boutros Boutros-Ghali, qui place la consolidation de la paix au cœur des réformes conceptuelles suggérées par l'*Agenda pour la paix*.

Le *peacebuilding* (version canadienne) représente alors l'approche idéale pour mettre en œuvre un « ensemble de mesures destinées à renforcer et à solidifier la paix en construisant une infrastructure durable de sécurité humaine ». La consolidation de la paix constitue dès lors une approche qui « s'attaque aux causes profondes de conflits intérieurs violents afin de prévenir l'éclatement ou la reprise des hostilités ». D'ajouter le ministre Lloyd Axworthy en octobre 1996 :

Le concept de consolidation de la paix est issu de celui de la sécurité humaine. C'est le moment de grâce, une fois que les canons se sont tus et

23. « Le maintien de la paix est une des grandes réalisations des 40 dernières années, mais dans un nombre croissant de cas, les formes traditionnelles du maintien de la paix sont inapplicables [...] Nous avons appris qu'il ne suffit pas simplement de mettre fin aux conflits. Il faut également consolider la paix », Lloyd AXWORTHY, « Allocution prononcée devant la Chambre des communes à l'occasion du dépôt du rapport annuel sur les exportations militaires », *Déclaration #96/31*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le 18 juin 1996, p. 3.

24. Entre autres, le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère a tenu des séances consultatives aux quatre coins du pays en vue de recueillir le point de vue des spécialistes sur la question. Pour plus de détails, lire Charles-Philippe DAVID, « Les options de politique étrangère pour le Canada », *La consolidation de la paix*, op. cit., pp. 145-148.

25. Myriam GERVAIS et Stéphane ROUSSEL expliquent bien l'adoption par le Canada du concept de sécurité humaine dans « De la sécurité de l'État à celle de l'individu : l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996) », *Études internationales*, vol. xxix, n° 1, mars 1998, pp. 44-48. Les auteurs notent la distinction qui s'accroît dans la littérature sur l'objet de la sécurité, entre celle qui valorise toujours l'État et celle qui privilégie davantage l'individu et les communautés.

26. *Ibid.*, p. 46.

que les besoins humanitaires les plus pressants ont été pris en compte, pendant lequel les protagonistes peuvent véritablement s'engager sur le chemin de la paix et de la stabilité²⁷.

Parmi les sources d'éclatement et d'instabilité, selon le ministre, la rupture du dialogue politique, une recrudescence de tensions, les violations des droits fondamentaux et l'injustice figurent de manière centrale dans le champ du *peacebuilding*.

La consolidation de la paix est ainsi appelée à constituer l'approche par laquelle le gouvernement canadien entend donner des suites concrètes à sa vision originale de ce que représente la sécurité humaine.

C — Mécanismes de consolidation de la paix

Les mécanismes de consolidation de la paix se distinguent clairement de ceux du maintien de la paix. C'est au niveau des objectifs d'intervention que l'on retrouve la différence la plus marquante. Le *peacebuilding* est essentiellement une opération civile. Le maintien de la paix est strictement une opération d'ordre militaire. Les activités de *peacebuilding* s'entremêlent avec celles qui sont issues des programmes de développement durable des agences internationales, comme en témoignent les opérations de reconstruction de l'économie civile et de réforme des institutions gouvernementales. Une mission de maintien de la paix vise, pour sa part, à s'interposer de manière impartiale entre les belligérants afin de prévenir l'escalade d'un conflit. Le ministère des Affaires étrangères canadien relève trois autres caractéristiques fondamentales permettant d'identifier une opération de consolidation de la paix²⁸.

Sphères d'intervention

Premièrement, une initiative de consolidation de la paix se démarque des autres opérations de paix dans la mesure où elle requiert une approche polyvalente et multidimensionnelle mobilisant des forces issues de plusieurs domaines d'expertises. Les activités relevant d'une opération de consolidation de la paix sont aussi nombreuses que les problèmes véhiculés par les sociétés en période de reconstruction. Ainsi, le mandat d'une opération de *peacebuilding* est appelé à varier selon les cas d'interventions. Les intervenants peuvent être appelés à surveiller la tenue d'élections, réformer les institutions gouvernementales ou former des médias indépendants. Le processus de consolidation de la paix repose donc sur la qualité des ressources investies. En ce sens, la préparation et la gestion des initiatives demeurent la clé de son efficacité. Une opération de consolidation de la paix nécessite des expertises aussi variées que le génie, le droit, l'économie, la sociologie, l'éducation, la science politique et les expertises militaires. Elle requiert à la fois une banque exhaustive de personnes ressources compétentes ainsi que des mécanismes efficaces pour mettre en œuvre rapidement les opérations.

27. Lloyd AXWORTHY, « Allocution prononcée à l'Université York... », *op. cit.*, p. 2.

28. Lloyd AXWORTHY, *ibid.*, pp. 3-4.

Acteurs impliqués

En second lieu, une initiative de consolidation de la paix se distingue des autres types d'opérations de paix par le nombre et la nature des acteurs impliqués dans une opération. La consolidation de la paix « ne consiste pas à imposer des solutions, mais à travailler avec des pays pour réaliser la promesse de la Charte de l'ONU de préserver les générations futures du fléau de la guerre ». Ainsi, les groupes sociaux sont intégrés dans les programmes de consolidation et y jouent un rôle de premier plan. Outre les groupes sociaux, les organisations non gouvernementales (ONG) comme la Croix-Rouge, OXFAM et CARE, apportent une contribution importante. De façon générale, les ONG sont souvent les intervenants les plus compétents dans le cadre de ces opérations. Les ONG jouent un rôle clé dans la plupart des étapes de l'aide au développement et possèdent une maîtrise sans pareille de la plupart des territoires d'interventions. Comme le démontrent les expériences en Bosnie, les institutions financières internationales jouent aussi un rôle essentiel dans la consolidation de la paix, en agissant comme levier dans la gestion économique de la sécurité. Enfin, les forces armées sont naturellement impliquées dans les opérations de consolidation de la paix, ayant participé activement aux étapes de reconstruction des infrastructures civiles, de déminage, de surveillance du processus électoral et du désarmement des belligérants²⁹.

Durée des interventions

En troisième lieu, une opération de consolidation de la paix doit généralement être de courte durée, entre deux et trois ans³⁰. Une initiative de consolidation de la paix s'impose dans les cas où la possibilité d'une recrudescence des conflits est élevée et exige une intervention rapide et intense. Une opération peut être initiée, soit en amont ou en aval dans l'évolution d'un conflit. Avant l'éclatement des hostilités, des activités peuvent être entreprises pour soutenir le pouvoir civil en place en vue de stabiliser le contexte politique interne. Dans la plupart des cas, toutefois, les opérations de consolidation de la paix sont axées dans la période post conflit. Il est plus facile d'intervenir et de coordonner une intervention de consolidation de la paix, une fois que les hostilités ont cessé, pour empêcher la résurgence de nouvelles tensions³¹. Les opérations sont alors axées en fonction de la transition vers l'établissement de conditions durables de sécurité.

29. Jean-François RIOUX et Robin HAY, « Développement, paix et sécurité : possibilités et limites de la convergence », *L'express sur le développement*, #6, Centre d'information sur le développement international (CIDI), Ottawa : Groupe Communication Canada, 1996, pp. 7-8. Des mêmes auteurs, « La convergence entre développement, paix et sécurité », *Note de recherche du GRIPCI*, n° 2, Montréal, Chaire Téléglobe + Raoul-Dandurand, novembre 1997, 53p.

30. Sur ce point, les spécialistes de la consolidation de la paix ne s'entendent nullement, certains prônant des missions de courte durée (2-3 ans), de moyenne durée (8-9 ans) ou de très longue durée (20 ans ou plus).

31. CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « La création d'une force... », p. 7.

D — Portée et limites du concept

Le concept semble avoir été taillé sur mesure pour un pays comme le Canada. Le gouvernement canadien possède des avantages intéressants qui lui permettent de jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration de programmes de consolidation de la paix, tout spécialement dans les domaines du développement démocratique et des réformes institutionnelles. Le Canada possède également un avantage marqué dans le secteur des technologies de l'information. Son véhicule principal, l'Internet, constitue un outil précieux pour mettre en œuvre certaines initiatives de *peacebuilding*. Les technologies de pointe en ce domaine lui permettent de maintenir un bassin d'expertise et de coordonner des activités sans devoir mobiliser des sommes importantes. Enfin, grâce à son engagement actif aux Nations Unies, le Canada possède l'expérience et une crédibilité reconnues dans les missions de paix³². Enfin, une opération de consolidation de la paix implique au total des coûts et une logistique beaucoup moins considérables qu'une intervention classique de maintien de la paix. Il est alors plus facile pour un pays comme le Canada d'assumer des responsabilités dans le cadre d'une telle mission.

Cependant, il faut noter les limites très importantes de ce nouveau concept de consolidation de la paix. De plus en plus, les spécialistes estiment que le *peacebuilding* n'offre aucune garantie sûre d'une paix durable (ce type de mission peut même exacerber les problèmes plutôt que les résoudre)³³. Même avec la plus grande volonté du monde, si les sociétés impliquées dans un tel processus ne collaborent pas, ou si la situation d'un pays dégénère de nouveau en violence, une initiative de consolidation de la paix peut rapidement devenir caduque. En outre, un programme de consolidation de la paix peut potentiellement nuire au processus d'implantation d'une paix durable en accentuant une relation inégale entre factions, clans ou belligérants. Le concept demeure aussi relativement flou. N'ayant pas encore atteint sa maturité, il semble servir toutes les causes diverses qu'on veut bien lui attribuer (par exemple, la démocratisation, le rétablissement du libre marché, la démobilisation militaire, le désarmement, la sécurité publique, la réhabilitation des systèmes de santé et la reconstruction de routes!). Cette limite entraîne des problèmes sérieux au niveau de l'orchestration des interventions, notamment le manque d'organisation qui demeure l'obstacle le plus important dans la réalisation d'une opération de *peacebuilding*. Par ailleurs, bien qu'en principe ce type d'opération ne semble pas comporter de coûts exorbitants, l'évolution de certaines situations peut entraîner des coûts additionnels qui remettent en question la viabilité et le succès de la mission (la Bosnie reste un cas type

32. Lloyd AXWORTHY, « Allocution présentée à l'Université York... », *op. cit.*, p. 4.

33. Voir à ce sujet la critique sévère que fait Roland PARIS du concept même de consolidation de la paix dans son article, « Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism », *International Security*, vol. XXII, n° 2, automne 1997, pp. 5-53; Charles-Philippe DAVID, « Does Peacebuilding Build Peace? Liberal (Mis)steps in the Peace Process », texte présenté à la conférence annuelle de l'*International Studies Association (ISA)*, Minneapolis, 17-21 mars 1998, 33 p.

d'expérimentation en consolidation de la paix). Enfin, il faut noter que ces opérations provoquent, dans la très grande majorité des situations, une forte propension à s'ingérer dans les affaires internes d'un État, ce qui ne va pas sans causer des risques élevés pour les pays et les organisations qui pratiquent l'intervention humanitaire³⁴.

II – Champs d'application du concept

Le gouvernement canadien affirmait récemment, et de façon très claire, qu'il place au centre de son programme de politique étrangère le concept de consolidation de la paix. Au cours des prochaines années, le Canada veut devenir un chef de file dans l'élaboration des opérations de consolidation de la paix, de la même façon que dans le passé les opérations de maintien de la paix lui ont permis de se tailler un rôle important sur la scène internationale³⁵. En fait, une des priorités actuelles du gouvernement canadien est de créer des expertises qui lui permettraient de se rapprocher d'autres pays, comme la Norvège et la Hollande, qui développent leurs propres capacités dans le domaine de la consolidation de la paix³⁶. Parmi les thèmes et les programmes d'action qui sont présentement privilégiés et qui sont appelés à devenir de plus en plus importants (surtout dans le contexte de la promotion de la sécurité humaine), on note particulièrement ceux qui ont trait aux femmes et aux enfants en situation de conflit armé, les enfants-soldats, la prolifération des armes légères et les partenariats entre gouvernements, ONG et secteur privé dans les opérations de reconstruction.

Ainsi, la consolidation de la paix occupe une place prépondérante au sein du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Plusieurs institutions gouvernementales canadiennes, dont plus spécifiquement l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et ses principaux organes de recherche, le Centre de recherches sur le développement international (CRDI), et le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (CIDPDD), ont été mandatées par ce ministère pour circonscrire les domaines d'expertises et les possibilités d'intervention du Canada³⁷.

34. Paul KNOX, « Ottawa Should Spell out what 'Peacebuilding' Is », *The Globe and Mail*, 23 décembre 1996.

35. Lloyd AXWORTHY, « Allocution prononcée à l'Université York... », *op. cit.*, p. 7.

36. « Un certain nombre de pays sont déjà engagés à fond dans des missions civiles de maintien de la paix. Les Norvégiens sont particulièrement bien organisés, ayant exécuté des projets sous la direction du ministre des Affaires étrangères conjointement avec leur organisme d'aide et le milieu des ONG », CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Vers une participation canadienne aux missions civiles de maintien de la paix », *Document d'information*, Ottawa, 19 avril 1996. Voir également l'annonce récente : « le Canada et la Norvège forment un nouveau partenariat sur la sécurité humaine », *Communiqué*, # 117, 11 mai 1998.

37. CANADA, Centre de recherches pour le développement international, « Consolidation de la paix et reconstruction », *Les initiatives de programme*, document d'information, le 4 mars 1997.

Bien que le gouvernement canadien en soit à ses premiers pas dans la réalisation de missions nationales de consolidation de la paix, il s'est déjà beaucoup engagé dans les initiatives internationales de *peacebuilding*³⁸.

A — Initiative nationale de *peacebuilding*

Au niveau national, le gouvernement canadien a consacré un bon nombre de ressources au développement de programmes qui concrétiseront une approche canadienne de *peacebuilding*. On a formulé un plan d'action et délimité les spécialités canadiennes. Les domaines d'expertises établis concernent surtout la médiation, la surveillance et les enquêtes, la formation de personnel et l'élaboration de réformes administratives³⁹. Le 30 octobre 1996, le MAECI en partenariat avec le ministère de la Coopération internationale et l'Agence canadienne de développement international (ACDI), annonçait l'élaboration d'une initiative canadienne de consolidation de la paix. Cette initiative servira surtout à appuyer les efforts déjà mobilisés par des agents du service extérieur canadien dans le cadre des opérations existantes. Elle répond surtout aux exigences mécaniques de ce concept, c'est-à-dire coordonner les activités et canaliser les compétences afin de déployer sur le terrain, le plus rapidement possible, les expertises canadiennes⁴⁰. Dans le but d'accélérer le développement de cet instrument diplomatique, trois mesures concrètes ont été élaborées par le gouvernement canadien.

Une première mesure a permis la création d'un fonds de 10 millions \$ pour financer un programme de mobilisation et favoriser un regroupement des compétences et des ressources nécessaires. Ce fonds servira aussi à financer le déplacement des experts canadiens à l'étranger pour mieux circonscrire la contribution canadienne aux opérations multilatérales de consolidation de la paix. Une deuxième mesure a institué un mécanisme de consultation entre le gouvernement et les organisations non gouvernementales afin d'intégrer ces dernières au processus d'élaboration des politiques de *peacebuilding*. Une dernière mesure visait à accélérer la création d'une banque de spécialistes

38. Lloyd AXWORTHY, « Allocution prononcée à la deuxième consultation annuelle avec les ONG sur la consolidation de la paix », ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 18 février 1998, 5p.

39. « Au Canada, nous polarisons actuellement notre approche de ces questions. Nous avons commencé à modifier notre propre trousse à outils pour améliorer notre capacité à lancer et à soutenir des opérations de consolidation de la paix dans des domaines comme la médiation préventive et le dialogue, la surveillance et les enquêtes relatives aux droits de la personne, la formation des médias et des forces de polices, la réforme judiciaire et la démobilisation. Nous entendons coopérer avec les autres nations qui explorent aussi des approches novatrices de la consolidation de la paix », Lloyd AXWORTHY, « Allocution prononcée à la 51^e Assemblée générale des Nations Unies », *Déclaration #96/37*, New York, le 24 septembre, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, pp. 2-3.

40. Jocelyn COULON, « Le Canada crée un fonds de consolidation de la paix », *Le Devoir*, 1^{er} novembre 1996.

devant être mise à la disposition des agences internationales, dont l'ONU, et pouvant être utile rapidement dans les cas d'urgence⁴¹. Cette banque regroupe surtout des spécialistes des droits humains, de la planification électorale et des experts dans la formation des forces de l'ordre (police et juges)⁴².

B — Initiatives internationales de *peacebuilding*

Sur le plan international, le Canada a participé à plusieurs activités de consolidation de la paix. Celles-ci s'inscrivent surtout dans le cadre des programmes de maintien de la paix implantés par les Nations Unies. Les expertises canadiennes se sont fait valoir dans plusieurs domaines, dont notamment le rétablissement de la démocratie et le respect des droits de la personne. Par ailleurs, les engagements canadiens récents et son expérience au niveau de l'aide au développement, laissent croire que le Canada sera plus actif dans certaines zones géographiques du globe, par exemple l'Amérique latine et la région des Grands lacs africains. Plusieurs cas d'interventions illustrent cette contribution canadienne.

Haïti

Le cas d'Haïti demeure, à ce jour, le modèle idéal du retour à la démocratie soutenu par des mesures canadiennes de *peacebuilding*. Un mécanisme de consolidation de la paix a été instauré en 1994 pour venir compléter l'intervention de maintien de la paix dont le gouvernement canadien a assumé le commandement depuis le 1^{er} juin 1996. Le Canada s'est attelé à la tâche de former la force policière civile. Sous l'égide de ce mandat, quatre mesures ont été établies : 1) 100 cadets de la force policière haïtienne ont été entraînés par la Gendarmerie Royale du Canada ; 2) 100 agents canadiens ont été mis à la disposition de la police civile des Nations Unies ; 3) des instructeurs canadiens et du matériel de formation ont été consacrés à l'instruction de 6000 recrues ; 4) le Canada a fourni des instructeurs à la formation des garde-côtes civils haïtiens. Ensuite, le Canada a activement participé à la réforme du système judiciaire d'Haïti. Des fonds de l'ACDI ont servi à restaurer 14 tribunaux d'appel, en plus de former des juges haïtiens. Troisièmement, le gouvernement fut le principal bailleur de fonds de la Commission haïtienne de la Vérité et de la Justice qui a permis d'enquêter sur les cas de violation des droits humains durant les années de conflit. Finalement, le Canada a participé au renforcement de la société civile notamment en réformant le parlement d'Haïti et en contribuant à la mise sur pied de médias indépendants⁴³.

41. CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Communiqué #201*, Ottawa, le 30 octobre 1996.

42. Paul KNOX, « Ottawa to Recruit Civilian Peace Team », *The Globe and Mail*, 27 septembre 1996.

43. CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « La création d'une force... », *op. cit.*, p. 7.

Bosnie-Herzégovine

Le Canada a également participé activement au processus de retour à la démocratie dans l'ancienne Yougoslavie. Quelques initiatives de consolidation de la paix ont été mises en œuvre par l'entremise de l'OSCE, l'OTAN et l'ONU, dans le but de favoriser un climat de paix durable. Le gouvernement canadien a d'abord contribué à l'organisation d'élections démocratiques en Bosnie-Herzégovine. L'organisme Élections Canada a offert des expertises et dépêché des spécialistes pour veiller au déroulement du processus électoral en septembre 1996. Dans cette perspective, plus de 20 spécialistes ont été affectés à la mission de l'OSCE en Bosnie. En avril 1997, des observateurs canadiens ont veillé au déroulement des élections en Slavonie orientale. Le Canada a aussi contribué au développement de la conscience démocratique en Serbie, en enquêtant sur son processus électoral et en sommant le gouvernement serbe de respecter les résultats du scrutin de mars 1997⁴⁴. Reconnaisant la liberté des médias comme l'un des points d'appui de la consolidation de la paix, le gouvernement canadien a favorisé le développement de médias indépendants, avec le concours de la Société Radio-Canada. Des fonds gérés par l'ACDI ont aussi été consacrés à cette priorité. Le Canada a également été actif dans le dossier des droits de la personne. Par l'entremise de l'ACDI, le gouvernement canadien a participé financièrement au développement des capacités nationales de protection et de promotion des droits de la personne. Enfin, comme en Haïti, le Canada a contribué à l'élaboration d'une force civile capable de faire respecter les lois. Dans le cadre d'un programme conjoint entre l'ACDI et la Gendarmerie Royale du Canada (GRC), le Canada a dépêché des spécialistes, issus principalement des forces policières de la GRC, en plus de prendre part financièrement à ce programme⁴⁵.

L'Afrique occidentale

En juin 1998, dans le cadre du sommet de l'Organisation de l'unité africaine qui se tenait à Ouagadougou, au Burkina Faso, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international annonçait une importante contribution canadienne dans l'élaboration de projets concrets de *peacebuilding* en Afrique occidentale. Cette contribution se situera tant sur le plan économique que technique⁴⁶.

Au Mali, le Canada milite ardemment en faveur d'une réduction progressive des conflits armés et de la restauration de conditions propices au développement durable. Tout d'abord, le Canada multiplie les efforts afin de persuader les gouvernements d'Afrique occidentale d'adopter un moratoire sur les

44. CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Le Canada et l'ex-Yougoslavie », *Document d'information*, Ottawa, 23 juillet 1997, p. 3.

45. CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Appui du Canada à la reconstruction en Bosnie-Herzégovine », *Document d'information*, Ottawa, 23 juillet 1997.

46. CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Communiqué #153*, Ottawa, le 9 juin 1998.

armes légères, en vue de limiter leur circulation et leur commerce entre factions armées. Le gouvernement canadien espère ensuite augmenter « la sécurité des personnes » en favorisant un climat de stabilité par l'entremise d'une assistance technique dans les domaines du désarmement et de résolution pacifique des conflits. Dans cette optique, le Canada versera 400 000 \$ au Programme des Nations Unies pour le Développement en vue de consolider la paix à l'intérieur de ce pays.

Le Mozambique

Depuis le dénouement du conflit au Mozambique, le Canada a participé activement à la consolidation de la paix au sein de cet État. C'est surtout durant la période de 1992 à 1994, que le gouvernement canadien a apporté une contribution significative, en offrant ses compétences au niveau du processus électoral, notamment en déployant des surveillants de scrutins électoraux. L'ACDI a pour sa part piloté plusieurs programmes de gestion des administrations publiques et d'assistance technique. L'ACDI fut aussi à l'origine de certains projets de reconstruction d'infrastructures dont la réparation des voies de chemin de fer, en collaboration avec le secteur public local et canadien⁴⁷.

Région des Grands Lacs africains

Devant la nécessité de briser le cycle de violence qui sévissait depuis un certain temps dans la région des Grands Lacs et de démontrer le leadership du gouvernement canadien dans le domaine du renforcement de la paix, le Canada a dirigé une initiative de consolidation de la paix, à petite échelle. L'ambassadeur canadien, Raymond Chrétien, fut envoyé en mission dans la région des Grands Lacs, en tant qu'émissaire spécial des Nations Unies, pour aller rendre compte des faits, favoriser un dialogue entre les belligérants et proposer des éléments de solutions régionales et durables aux conflits⁴⁸.

Depuis les deux dernières années, le Canada a concentré ses efforts de consolidation de la paix vers cette région particulièrement touchée par de nombreuses transformations politiques. Ces bouleversements ont atteint leur paroxysme avec la mise en place du nouveau gouvernement et l'instauration de la nouvelle République démocratique du Congo. Dans la région des Grands Lacs, les initiatives sont nombreuses et diversifiées⁴⁹:

47. CANADA, Agence canadienne de développement international, « L'ACDI et le Mozambique », *Document d'information*, Ottawa, février 1997.

48. CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Communiqué #200*, le 30 octobre 1996.

49. CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Le Canada et la consolidation de la paix. « L'expérience canadienne dans le domaine de la consolidation de la paix », *Document d'information*, Ottawa, décembre 1996. Voir aussi : CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Déclarations #98/10*, Ottawa, le 18 février 1998.

- Participation active à la commission d'enquête internationale sur le massacre de Kihebo, au Rwanda ;
- Élaboration d'un cadre diplomatique visant à créer un Groupe d'experts des Grands Lacs à travers la communauté internationale pour accélérer les activités de *peacebuilding* ;
- Appui financier d'envergure (1,5 million de dollars sur deux ans) à la République démocratique du Congo afin de promouvoir les droits de la personne et former des spécialistes en matière de résolution de conflits ;
- Support technique et financier à l'ONG africaine, Synergie Africa, qui vise à réunir les diverses couches de la société civile africaine dans le but de mieux cibler leurs besoins politiques ;
- Support diplomatique et financier en ce qui concerne les fonctions d'émissaire spécial pour la région des Grands Lacs africains du Secrétaire général des Nations Unies⁵⁰ ;
- Aide directe, de l'ordre de plus de 80 millions de dollars, dirigée vers les populations du Burundi, Rwanda et de la République démocratique du Congo pour des fins de relocalisation et réintégration.

Parallèlement, des projets de formation technique ont été instaurés par des ONG canadiennes (CECI et l'ICRC) et recevront un support technique et financier de la part du gouvernement canadien. Ainsi, l'ICRC formera un groupe de Rwandais en techniques de résolution de conflits et de médiation, alors que le CECI accordera son assistance aux diverses couches de la société au Burundi et dans des domaines aussi variés que l'organisation civile et la condition féminine. À cet effet, des fonds de l'ordre de 300 000 \$ provenant du Fonds de consolidation de la paix de l'ACDI seront consacrés à la restauration de la commission électorale, la poursuite du respect des droits de la personne et à la relocalisation de communautés au Burundi, tandis que plus de 500 000 \$ seront alloués à la consolidation de la paix au Rwanda⁵¹.

Le Guatemala

Le Canada a suivi de très près le processus de paix au Guatemala au cours de l'année 1996. Le ministre des Affaires étrangères a assisté aux cérémonies de signature des accords de paix mettant fin à une guerre civile qui sévissait depuis 35 ans. Dans le but de soutenir concrètement le processus de paix, le gouvernement canadien a débloqué des fonds en vue de faciliter la transition démocratique vers la restauration des institutions gouvernementales. L'ACDI a aussi signé une entente avec le gouvernement guatémaltèque mettant en œuvre un programme de développement agricole. Finalement, le Canada a proposé aux Nations Unies d'élaborer une mission visant à surveiller le cessez-

50. M. Mohammed Sahnoun a récemment succédé à Raymond Chrétien dans cette fonction. Notons par ailleurs que le Canada assume une bonne partie des frais reliés à ce projet par l'entremise de son Fonds de consolidation de la paix. *Ibid.*

51. *Ibid.*

le-feu et à réinsérer les anciens belligérants au sein de la société civile. Cette mission est actuellement en cours de réalisation⁵².

En définitive, l'analyse des nombreux projets canadiens de consolidation de la paix nous permet d'observer plusieurs traits communs. Premièrement, le gouvernement canadien n'agit pas exclusivement par l'entremise de son ministère des Affaires étrangères. De nombreux ministères et agences sont mobilisés par ces initiatives (ACDI, GRC, Élections Canada, ministère de la Justice, Solliciteur Général). De plus, même si plusieurs institutions ont des mandats d'interventions distincts, ces agences agissent en étroite collaboration et partagent les mêmes objectifs. Bien entendu, le MAECI coordonne ces activités en agissant de façon globale, par exemple sur le plan de la gestion des crises internationales et de la négociation d'ententes diplomatiques. Deuxièmement, parmi les différents moyens de consolider la paix, le Canada se spécialise surtout dans trois types d'interventions. Comme nous l'avons constaté dans l'illustration des cas d'interventions, le gouvernement canadien offre son aide sous la forme de compétences techniques, d'un soutien financier ou de la gestion de projets. Enfin, notons que le choix des cas de *peacebuilding* suit un engagement historique. Le Canada a déjà une présence active dans la grande majorité de ces zones géographiques depuis au moins quarante ans. Le gouvernement canadien possède, à cet égard, une vaste expérience au niveau de l'aide au développement dans chacune de ces régions, tant au niveau de l'aide bilatérale que par l'intermédiaire des institutions multilatérales, tels l'OCDE, l'OEA, la Francophonie et le Commonwealth. Le Canada a aussi participé à près d'une dizaine de missions de maintien de la paix en Afrique et en Amérique latine depuis le début des années 1990.

III – La consolidation de la paix à la rescousse de la politique étrangère canadienne ?

De toute évidence, l'intérêt particulier que porte le Canada à l'égard du concept de consolidation de la paix n'est pas fortuit. Il témoigne d'une préoccupation profonde de la part des décideurs canadiens pour relancer une politique étrangère en mal d'identité, dans un contexte où il sera de plus en plus difficile pour le Canada de maintenir une contribution significative sur la scène internationale. Le choix du *peacebuilding* comme nouvelle approche de la politique étrangère peut ainsi s'expliquer par deux motivations. Premièrement, les initiatives dans le domaine de la consolidation de la paix représentent une belle illustration de la volonté canadienne de réaffirmer, sur une base renouvelée, son statut de puissance moyenne. Deuxièmement, dans un con-

52. Le ministre Axworthy a mentionné, au sujet de cette contribution à la consolidation de la paix : « Ces accords de paix doivent apporter rapidement des bienfaits tangibles au peuple du Guatemala. Ceux-ci ne sont possibles que par la mise en place d'une nouvelle infrastructure durable et respectueuse de la sécurité humaine qui assurera par la suite les conditions propices à un développement politique, économique et social », CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Communiqué* n° 259, le 27 décembre 1996.

texte où la notion de puissance repose de plus en plus sur des facteurs non militaires, le *peacebuilding* permet au Canada d'exercer une influence cooptive (« *soft power* »), par un exercice de persuasion auprès de ses partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux dans l'élaboration des priorités internationales.

À notre avis, la consolidation de la paix procure ultimement une occasion au Canada de développer dans un secteur donné l'affirmation d'une « diplomatie de créneau », réconciliant par le fait même sa volonté de demeurer à la fois important et influent.

A — Vers une puissance moyenne « globale »

Depuis plusieurs décennies, la politique internationale canadienne est demeurée constante. Les interrogations centrales sont toujours les mêmes : quelle est la place du Canada dans l'arène internationale ; quel est son rôle ; et comment peut-il promouvoir ses intérêts ? Le ministre des Affaires étrangères a déclaré récemment que le Canada était « plus qu'une puissance moyenne ». L'État canadien est une puissance moyenne « globale », affirmait-il, dont les intérêts et l'héritage diplomatique le poussent à exercer un rôle important sur la scène internationale⁵³. L'État canadien doit demeurer très actif puisque sa survie en dépend : « Le Canada n'a jamais tourné le dos au monde et n'en a pas les moyens », concluait-il⁵⁴. Le directeur général du secrétariat à la planification au MAECI ajoutait : « alors que nous avons été fiers de notre rôle respecté de puissance moyenne dans le passé, aujourd'hui, objectivement, nous aspirons à une influence globale. Nous croyons conséquemment que le terme puissance moyenne 'globale' est adapté⁵⁵ ». Comment le Canada peut-il réellement aspirer à une telle influence, en général réservée aux grandes puissances ? La consolidation de la paix peut représenter une approche, et une solution, intéressante pour contourner le problème classique de l'inadéquation entre l'objectif et les moyens disponibles qui a toujours hanté la politique étrangère canadienne.

À cause de l'immensité de son territoire, de la faible densité de sa population et de ses ressources limitées, le Canada ne possède pas suffisamment de puissance pour jouer un rôle de premier plan sur la scène internationale et assurer pleinement sa sécurité sur une base unilatérale. Néanmoins, sa

53. « Ma thèse est simple : si aujourd'hui la politique étrangère d'un pays comme le Canada doit s'épanouir dans un tel cadre, il n'a désormais d'autre choix, compte tenu de ses attributs, de ses qualités et de son histoire, que de s'engager, car de cet engagement dépendra sa propre survie. », Lloyd AXWORTHY, « Entre mondialisation et multipolarité : pour une politique étrangère du Canada globale et humaine », *Études internationales*, vol. xxvii, n° 1, mars 1997, p. 105.

54. Lloyd AXWORTHY, *ibid.*, p. 116.

55. Ferry de KERCKHOVE, « Canada's Response to Current Challenges », dans Jim HANSON, dir., *World 2000: Conflict, Chaos or Civilization?*, Toronto, The Canadian Institute of Strategic Studies, 1998, p. 70 (traduit librement de l'anglais).

diplomatie active et son engagement à l'égard d'un système international stable et sécuritaire, lui ont toujours fait miroiter l'espoir de se tailler un rôle distinct de celui des grandes puissances. L'une des difficultés que rencontre l'État canadien, depuis la fin de la guerre froide, est précisément de donner à sa politique étrangère une raison d'être, une personnalité, qui puisse se démarquer de celle des autres États⁵⁶. En d'autres termes, le Canada est à la recherche d'opportunités et la consolidation de la paix pourrait bien représenter l'une d'elles.

L'évolution du contexte international et les transformations intérieures que semble vivre l'État canadien imposent une nouvelle façon de percevoir le monde et nécessitent de nouveaux outils pour continuer d'exercer une certaine influence sur le plan international. D'après le plus récent énoncé de politique étrangère du gouvernement canadien, trois objectifs doivent être activement poursuivis pour souhaiter maintenir cette influence⁵⁷. Dans un premier temps, le Canada doit veiller au raffermissement de ses liens commerciaux pour assurer son essor économique. En second lieu, le Canada doit participer à l'édification d'un système international stable et sécuritaire. Enfin, le gouvernement canadien doit promouvoir les valeurs canadiennes à l'échelle internationale⁵⁸. Dans cette perspective, il ne fait pas de doute que le concept de consolidation de la paix répond à deux attentes précises du programme de politique étrangère canadienne. Le *peacebuilding* constituerait, d'une part, une contribution diplomatique destinée à l'épanouissement de la paix internationale et à l'affirmation d'une conception fondée sur la sécurité humaine. D'autre part, ce concept représenterait un véhicule pour exporter les valeurs et les intérêts canadiens auprès des États ayant subi de graves conflits. Il est clair qu'en participant à l'instauration de médias indépendants ou en dirigeant la réforme d'institutions gouvernementales, le Canada contribue à édifier les bases de ce qu'il entend par sécurité et stabilité. Au niveau de la promotion des valeurs canadiennes, cette contribution s'avère plus évidente lorsque, dans le cadre des opérations de *peacebuilding*, le Canada cherche à placer les États « sur la voie du développement durable⁵⁹ ». Seul le temps permettra, sur ce plan, de juger de l'apport et du succès de l'approche canadienne du *peacebuilding* pour réaliser les aspirations du MAECI de faire du Canada une puissance moyenne « globale ».

56. Voir de nouveau l'argument de DAVID et ROUSSEL, *op. cit.*, pp. 48-49.

57. CANADA, *Le Canada dans le monde*, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1995.

58. « Pour répondre aux aspirations des Canadiens et pour relever les défis posés par un monde en évolution, le gouvernement mènera une politique étrangère visant la réalisation de trois objectifs clés : la promotion de la prospérité et de l'emploi ; la protection de notre sécurité dans un cadre mondial stable ; et la projection des valeurs et de la culture canadiennes. », *ibid.*, pp. i-ii.

59. « La promotion efficace de nos valeurs : le respect des droits de la personne, la démocratie, la règle de droit et l'environnement, contribuera grandement à la sécurité internationale devant les nouvelles menaces posées à la stabilité. », *ibid.*

B — L'exercice du « *soft power* »

L'information, les connaissances et les avantages technologiques constituent désormais des facteurs déterminants dans l'élaboration de la politique étrangère. Le rôle futur du Canada ne pourra plus se fonder sur sa situation géographique, la taille de son économie ou de sa population. Sa présence sur la scène internationale passera surtout par certains avantages que lui conféreront de nouvelles capacités⁶⁰. Les décideurs canadiens pensent que l'un de ces avantages dérivera du rôle du Canada en tant que *puissance du savoir*. Le pays possède des compétences marquées dans le domaine de la technologie de l'information, en plus d'une solide réputation de « communicateur » à l'échelle internationale. Le Canada est un grand réservoir de connaissances et de ressources humaines. Il possède également des compétences marquées dans la création et la transmission du savoir⁶¹. « L'utilisation stratégique de l'information et la faculté d'influencer les autres » constituent des instruments de choix avec lesquels le Canada peut dorénavant articuler sa politique étrangère⁶².

De ce point de vue, l'État canadien est bien positionné pour exercer ce que l'on définit comme le « *Soft Power* ». La « puissance douce » est l'exercice d'une influence cooptive, dont le but est la persuasion et qui s'articule par la transmission des connaissances, la maîtrise de l'information et la promotion des valeurs. Joseph Nye définit la puissance souple comme la capacité pour un État d'atteindre ses objectifs dans le domaine des relations internationales par la persuasion plutôt que la coercition. De nos jours, un État est puissant lorsqu'il réussit à convaincre un autre État de coopérer avec lui ou lorsqu'il exerce une influence cooptive sur ses choix⁶³. Cette forme de puissance pourrait ainsi se traduire par l'acceptation du leadership canadien dans le domaine de la consolidation de la paix. La promotion par le Canada du *peacebuilding* peut représenter l'une de ces politiques intelligentes (et moins coûteuses) en matière de sécurité internationale qui accorde un rôle important à un pays comme le nôtre, sans qu'il ait à rêver d'un retour à l'âge d'or de sa

60. Ann MEDINA, « Canada's Information Edge », *La politique étrangère du Canada*, vol. IV, n° 2, pp. 71-72.

61. Maurice STRONG, « Rapport intégral du Groupe de travail », *En prise sur le monde : Priorités de l'internationalisme canadien au XXI^e siècle*, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, 14 mars 1997, pp. 13-14.

62. Lloyd AXWORTHY, « La politique étrangère à l'âge de l'information », *Déclaration #96/53*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le 6 décembre 1996.

63. « *Soft Power* is the ability to achieve desired outcomes in international affairs through attraction rather than coercion. It works by convincing others to follow, or getting them to agree to, norms and institutions that produce the desired behavior. Soft Power can rest on the appeal of one's ideas or the ability to set the agenda in ways that shape the preference of others. If a state can make its power legitimate in the perception of others and establish international institutions that encourage them to channel or limit their activities, it may not need to expend as many of its costly traditional economic or military resources. » Extrait de Joseph NYE, *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power*, Don Mills, Basic Books, 1990, pp. 31-32 ; voir aussi de Joseph NYE et William OWENS, « America's Information Edge », *Foreign Affairs*, vol. 75, n° 2, mars/avril 1996, pp. 20-36.

diplomatie de puissance moyenne. Une approche et des projets qui promeuvent la sécurité humaine, menés de concert avec d'autres gouvernements, des ONG et l'ONU, peuvent être de nature à contribuer au rayonnement « global » du Canada sans devoir renforcer nécessairement l'illusoire maintien de notre position traditionnelle dans le système international. La consolidation de la paix, et surtout les leçons tirées de sa pratique au cours des prochaines années, vont probablement démontrer l'utilité de concentrer nos efforts dans un domaine précis de notre politique étrangère.

Conclusion : La consolidation de la paix comme « diplomatie de créneau »

La globalisation de l'économie et des valeurs, et un système mondial en pleine transformation, ont rendu la conduite des relations internationales plus complexe que jamais. Le Canada veut continuer d'exercer un rôle significatif dans le monde post guerre froide. Toutefois, ses ressources financières plutôt limitées le forcent à choisir des formes d'interventions diplomatiques adaptées à ses moyens. Sur le plan de la défense par exemple, le Canada déploie désormais en petit nombre ses troupes dans les missions de paix. Ce sont plutôt des effectifs de soutien et des spécialistes qui sont dépêchés pour appuyer les forces militaires dans le cadre des opérations de l'ONU ou de l'OTAN. C'est pour cette raison que le Canada devrait davantage concentrer ses énergies dans les opérations visant la sécurisation et la reconstruction des lieux qui ont été ravagés par les combats⁶⁴.

Pour être en mesure d'exercer son influence dans les années à venir, le gouvernement canadien sera poussé à se spécialiser dans les domaines où il possède un avantage comparatif d'expertises et dans les secteurs émergents où sa diplomatie pourra être mise plus en évidence et à moindre frais⁶⁵. Les opérations de consolidation de la paix peuvent offrir cette opportunité, comme les opérations de maintien de la paix permirent au Canada de jouer un rôle important durant la guerre froide. En s'appropriant un nouveau créneau diplomatique, comme il tente de le faire à l'heure actuelle, le Canada peut espérer relancer son influence dans la gestion des conflits et la promotion des missions de paix de l'ONU, sur une base plus modeste et moins onéreuse que ses ambitions traditionnelles de puissance moyenne (« globale ») lui dicte-

64. CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Le Canada et le maintien de la paix », *Documentation préliminaire*, Ottawa, décembre 1996, pp. 4-5.

65. Evan H. POTTER offre une perspective intéressante sur cette problématique : « If we assume that old foreign policy concerns, non-proliferation, economic diplomacy, alliance politics, and multilateralism, will continue to be important, Canada is left with three choices: increase the foreign policy budget to reflect the expanding agenda, do more things less well, or assign a lower priority to some issue-areas. This last choice implies a shift in Ottawa's focus away from traditional functional concerns and geographic areas and toward those areas in which there is a clear and identifiable Canadian interest and where Canada's international policy decisions can have a maximum impact. » « Niche Diplomacy and Canadian Foreign Policy », *International Journal*, vol. LIII, n° 1, hiver 1996-1997, p. 25.

raient. En ce sens, tout indique que le gouvernement canadien continuera d'accorder une importance capitale au raffinement de ses expertises reliées à son nouveau créneau. En fait, pour le ministère des Affaires étrangères, le *peacebuilding* est perçu comme un « nouvel outil pour les temps nouveaux⁶⁶ ».

Le Canada privilégiera davantage la *piste multilatérale* afin de lancer ses projets de *peacebuilding*. Le MAECI a ainsi profité de la tenue du sommet de Ouagadougou, de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), pour lancer une nouvelle initiative au Mali. D'autre part, selon l'analyse du ministère des Affaires étrangères, l'ONU demeure la seule organisation ayant le pouvoir de mettre en œuvre des missions de *peacebuilding*. Ceci explique sa participation active au processus de réforme de l'organisation et le pilotage des nombreux dossiers présents à l'ordre du jour de l'ONU (universalité des droits de l'homme, interdiction des mines antipersonnel).

Enfin, soulignons le fait que le Canada n'est pas le seul État à posséder toutes les compétences et connaissances nécessaires afin de prendre la direction des activités de consolidation de la paix. En revanche, le gouvernement canadien est le seul, en si peu de temps, à avoir accordé la priorité au développement de ce concept, si bien qu'aujourd'hui il souhaite être reconnu comme un chef de file. Reste à savoir si d'autres États emprunteront cette voie digne d'un pays cherchant à justifier un rôle renouvelé sur la scène internationale.

66. À cet égard, il est révélateur de souligner que le Canada a resserré ses liens commerciaux avec plusieurs pays africains, zone privilégiée de ses initiatives de consolidation de la paix. Dans une déclaration officielle du 9 juin 1998, le MAECI annonçait une appréciation considérable des relations économiques vers ce continent. L'investissement canadien est passé de 300 millions de dollars en 1993, à plus de 775 millions en 1997. Ottawa a aussi promis de continuer sa lutte contre l'endettement des pays africains en débloquant prochainement des fonds destinés au développement, où 20 millions de dollars seront directement attribués à la Banque africaine de développement.